



Diálogo entre cooperación internacional y política fiscal

Silvia Simonit Subarroca *

Tema: El papel de la cooperación internacional destinada a combatir la pobreza es relevante como acción complementaria a las políticas económicas nacionales, reconociendo en la política fiscal uno de sus instrumentos correctivos.

Resumen: La cooperación internacional, en su función de acción complementaria a las políticas económicas nacionales, resulta valiosa en la lucha contra la pobreza. En el presente análisis, considerando que la política fiscal es uno de los instrumentos correctivos de la desigualdad social, se presentan los resultados de un estudio comparativo sobre las reformas fiscales en las regiones de la OCDE y de América Latina. Asimismo, se identifican las condiciones para una política fiscal adecuada para el citado fin.

Análisis: El crecimiento económico es un requisito para reducir los altos niveles de desigualdad social y pobreza. Si bien son conceptos conectados, no necesariamente siguen la misma tendencia, según se demuestra mediante las evidencias empíricas. Así, existen países en los que, en la década de los noventa, la desigualdad aumentó mientras la pobreza disminuyó, o en los que ambas dimensiones coincidieron en su evolución.

Para alcanzar una senda de crecimiento, existe una confluencia de elementos que podrían categorizarse en externos e internos. Los elementos externos son los constituidos por aspectos vinculados a la actividad internacional de cada economía, tales como relaciones comerciales, flujos de inversión extranjera y flujos migratorios. Los elementos internos están integrados por aspectos vinculados a aspectos institucionales, tales como la calidad de buen gobierno, la ausencia de corrupción y las políticas nacionales, entre ellas la política fiscal.

La política fiscal puede construirse en un elemento determinante en la configuración de la estructura social de un país. En este sentido, resulta relevante identificar las condiciones de una política fiscal adecuada para reducir el nivel de desigualdad social intra-país y de pobreza.

De este modo, se lograría una complementariedad entre la solidaridad internacional y la apropiación (*ownership*), esto es, la participación efectiva y responsable de cada país en el propio proceso de desarrollo. Por su parte, la cooperación internacional dirigida a la lucha contra la pobreza comprendería la evaluación de medidas de redistribución internacional de la renta, sea mediante transferencias a países con nivel de pobreza extrema, sea colaborando en el diseño de planes estratégicos de ayuda al desarrollo, enmarcándose en criterios de transparencia y *accountability*.

* Investigadora en temas de Política Fiscal

Evolución de las reformas tributarias

El análisis comparado de la evolución internacional de las reformas tributarias da sustento a algunas orientaciones para una reforma estructural del esquema tributario. Estas consideraciones se enmarcan en un proceso de adecuación a las tendencias internacionales, sin caer en la “clonación” de políticas fiscales, considerando el impacto de la globalización y de las nuevas tecnologías que demandan cambios significativos. Es de esperar que las futuras reformas tributarias contribuyan a la concreción de objetivos de política fiscal en coherencia con los de otras políticas económicas, sociales y medioambientales. En este sentido, y en el contexto del nuevo escenario económico mundial, las reformas tributarias se orientan hacia una ampliación de la base en los impuestos que gravan la renta como el consumo, una disminución de los tipos en la imposición a la renta de sociedades y de personas físicas, y un mayor equilibrio entre la recaudación procedente de las personas físicas y la proveniente de las personas jurídicas, aumentando la proporción de impuestos sobre personas físicas, cuando lo que se pretende es resguardar la equidad del sistema tributario.

Condiciones de política tributaria

(a) Rendimiento recaudatorio

El impuesto al valor añadido (IVA) es considerado como el impuesto más neutral y sencillo de controlar y administrar, por lo cual se ha venido consolidando a nivel mundial, y en la región latinoamericana, como columna vertebral de la recaudación total.

Como opciones para decisiones de futuras reformas y dada la actual tendencia de declaraciones oficiales respecto a no aumentar la carga fiscal, deberían evaluarse las vías alternativas de financiamiento fiscal. Estas vías consisten en combatir la evasión, controlar la elusión o cerrar las actuales perforaciones de la malla impositiva, causales de renuncia tributaria.

En el contexto de reformas tributarias, donde el campo de acción para la instauración de nuevos impuestos o de mayores tasas impositivas aparece cada vez más limitado, es muy valioso disponer de una cuantificación del gasto tributario (*tax expenditure*) entendido como el conjunto de tratamientos preferenciales tales como exenciones, incentivos, deducciones, créditos fiscales, etc. La eliminación de exenciones, la limitación de deducciones tributarias u otras modalidades de beneficios tributarios, emergen como nueva fuente de recursos fiscales. En ese sentido, la tendencia internacional, y en particular en el ámbito de la UE, se orienta a la eliminación de las ayudas tributarias.

Asimismo, América Latina se encamina a combatir la evasión y elusión tributaria, con una nueva legislación de responsabilidad fiscal y sucesivas reformas tributarias y con una propensión hacia la reducción o eliminación de los gastos tributarios.

Reformas orientadas por el criterio de suficiencia recaudatoria, deberían contemplar recursos adicionales, atendiendo al agotamiento de algunas fuentes de ingresos tradicionales, tales como los impuestos de protección ambiental, si bien con una potencia recaudatoria inicial reducida. El fin conservacionista justificaría su razón de ser y no se descarta la posibilidad de que estos “impuestos verdes” tengan carácter de impuesto mundial.

b) Neutralidad

Los futuros cambios en la tributación deberían instrumentar modificaciones considerando la creciente apertura de las economías, los requerimientos de competitividad y de una progresiva integración regional, propendiendo a una armonización fiscal, en el sentido de compatibilización y convergencia de sistemas fiscales, e introduciendo una mayor

neutralidad en el sistema tributario. En ese sentido, se ha iniciado la revisión de algunos conceptos tales como la asignación de potestad para establecer tributos, la existencia de establecimiento permanente para identificar la presencia empresarial, y en particular los relativos al comercio electrónico. También sería relevante otorgar mayor transparencia fiscal a los gastos tributarios, dada su naturaleza extra-presupuestaria (*off-budget*).

La generalización del IVA, con base amplia, exenciones mínimas, un bajo tipo impositivo con la aplicación de una alícuota reducida limitada, un nivel mínimo para exceptuar a pequeños contribuyentes o permitiendo la opción de ingresar al impuesto, fortalecería la neutralidad en la asignación de los recursos.

Sobre los impuestos y contribuciones sobre el trabajo, con mayor participación recaudatoria respecto a otros tributos en algunos países, se debate su reducción con el objetivo de aumentar el nivel de empleo y una mejor asignación de la mano de obra.

Un impuesto a la renta corporativo con reducción de incentivos, con un tipo proporcional fijado a igual nivel que la tasa marginal máxima para personas físicas, evita la preferencia entre formas corporativas y no corporativas y mejora la eficiente asignación del capital.

En cuanto a la imposición a las ganancias de capital, un tema relevante es definir si deberían gravarse en forma regular como otros ingresos, considerando el efecto que dicha imposición tiene en la formación del capital y el crecimiento económico. Además, la globalización impone rebajas impositivas sobre los factores productivos de mayor movilidad.

También una mayor integración del impuesto sobre la renta de personas físicas y jurídicas, tendiente a evitar la doble imposición económica, otorga una mayor neutralidad al sistema, permitiendo ganar competitividad internacional.

c) Equidad

En América Latina el esquema del impuesto a la renta contrasta con la tendencia global que hace gravitar más este impuesto sobre las personas físicas que sobre las sociedades. Así, existe un espacio para revitalizar y aumentar la importancia relativa del impuesto a la renta de las personas físicas. Limitando exenciones y deducciones, inyectando una mayor progresividad nominal a la estructura tributaria acompañada de una fortalecida administración tributaria, se lograría incrementar la progresividad efectiva. Una reforma en este sentido respondería a los problemas de equidad, especialmente vertical, otorgando un tratamiento acorde a la capacidad contributiva.

En cuanto al sistema de integración del impuesto a la renta tendiente a evitar la doble imposición económica, el método de imputación plena, que permite computar totalmente al impuesto pagado en el exterior, resguarda mejor la equidad, a diferencia del método de exención, salvo en su variante de exención con progresividad.

Los impuestos específicos que recaen sobre ciertos bienes de consumo como bebidas alcohólicas, tabaco, automóviles, hidrocarburos, entre otros, además de generar recaudación con escasas distorsiones, mejoran la equidad vertical. Un diseño de impuestos específicos que contemple productos con una demanda invariable al precio, con tipos *ad-valorem*, es decir un porcentaje sobre su valor, y comparables internacionalmente, con aplicación del principio jurisdiccional de destino, es decir con imposición en el país de consumo, podría responder a tales objetivos.

d) Correspondencia entre política tributaria y administración tributaria

A fin de resguardar la correspondencia entre la política y la administración tributaria, sería de esperar una profunda evaluación de todo cambio conjuntamente con la viabilidad de

su implementación. Una estructura tributaria debería ser reflejo de la eficacia, eficiencia y de la calidad de una buena administración. Asimismo deberían contemplarse los aspectos vinculados a la administración tributaria, tendientes a la modernización y fortalecimiento de su gestión (*accountability*) que sería evaluada considerando si la institución tiene un comportamiento responsable *vis-à-vis* sus integrantes, y a fomentar el cumplimiento voluntario como fin prioritario para la reducción de la brecha existente.

Conclusiones: Así como la cooperación internacional es importantísima y esencial, la existencia de un sistema fiscal adecuado para crear posibilidades de crecimiento es el instrumento fundamental.

A partir de un enfoque comparativo de la tendencia de las reformas fiscales es posible identificar que las estructuras tributarias en los países miembros de la OCDE y en los países de América Latina están vertebradas por la imposición a la renta y al consumo, respectivamente, y que la tendencia de las reformas tributarias refleja cierta convergencia en cuanto a los objetivos e instrumentos aplicados. En general, la dirección es hacia la ampliación de bases, reducción de los tipos impositivos y reducción del fraude. En ambas regiones existe una gran dispersión en cuanto al nivel de tributación de sus países integrantes, dando una sensación de agotamiento fiscal en algunos casos y de posibilidades de expansión en otros. Específicamente en materia de beneficios o incentivos fiscales la tendencia internacional se orienta a su reducción o eliminación, si bien se reconocen como instrumentos válidos de política fiscal en un escenario de globalización y creciente integración económica, sujetos a ciertas condiciones de alcance, temporalidad, responsabilidad social corporativa y evaluación. En este marco, una cooperación condicionada a la aplicación de políticas fiscales que estén fundamentadas y sean efectivas, y compaginada con mecanismos de control para prevenir y evitar comportamientos irresponsables, facilitaría el camino hacia el desarrollo sostenible. Por tanto, es relevante el papel de la cooperación internacional acompañada con medidas adecuadas de política fiscal. Estos dos mecanismos de solución a la lucha contra la pobreza y la desigualdad social tienen el compromiso de transformar las palabras en acciones concretas para lograr una convergencia real, a partir de estrategias de crecimiento económico regional claramente definidas.

Silvia Simonit Subarroca
Investigadora en temas de Política Fiscal